



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.12.2019

Druk nr 3721
Warszawa, 15 lipca 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 82. posiedzeniu w dniu 12 lipca 2019 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Prawo oświatowe
wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Aleksandra Szweda do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Stanisław Karczewski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 12 lipca 2019 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe.

Jednocześnie upoważnia senatora Aleksandra Szweda do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo oświatowe

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 32 w ust. 6 skreśla się wyrazy „albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zwartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice”;
- 2) w art. 39 w ust. 4 uchyla się pkt 3;
- 3) po art. 39 dodaje się art. 39a w brzmieniu:

„Art. 39a. 1. Obowiązki, o których mowa w art. 32 ust. 6 i art. 39 ust. 4, gmina spełnia poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców.

2. Zwrot kosztów jednorazowego przewozu następuje w wysokości określonej według wzoru:

$$\text{koszt} = (a-b) \text{ cd}/100$$

gdzie:

- a – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, szkoły podstawowej albo szkoły ponadpodstawowej i z powrotem, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy,
- b – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy, jeżeli nie wykonywałby przewozu, o którym mowa w lit. a,
- c – średnia cena jednostki paliwa w danej gminie, właściwego dla danego pojazdu,
- d – średnie zużycie paliwa na 100 kilometrów dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu.

3. Średnią cenę jednostki paliwa w gminie określa na każdy rok szkolny rada gminy w drodze uchwały, uwzględniając ceny jednostki paliwa na stacjach

dominujących w gminie oraz wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w kwartale ostatnio ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 25 ust. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 730 i 752).

4. Zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, przysługuje rodzicom w wysokości nie wyższej niż równowartość czterech przewozów w ciągu dnia.

5. Jeżeli rodzice powierzyli wykonywanie transportu i sprawowanie opieki w czasie przewozu innemu podmiotowi, kwotę zwrotu kosztów przewozu ustala się na podstawie umowy zawartej przez rodziców z tym podmiotem lub rachunków wystawionych przez ten podmiot.

6. Zwrot kosztów przewozu, o którym mowa w ust. 1, następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami.

7. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera z rodzicami umowę, o której mowa w ust. 6, w ciągu 14 dni od dnia uzyskania informacji, że dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.”.

Art. 2. Rodzice, prawni opiekunowie dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem, którzy zawarli umowę, o której mowa w art. 32 ust. 6 lub art. 39 ust. 4 pkt 3 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, mogą ją wypowiedzieć w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest wprowadzenie do systemu prawa (ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe) przepisów określających kryteria ustalania kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, które są zwracane opiekunom dowożącym dzieci niepełnosprawne (lub inne uprawnione) do szkoły lub przedszkola.

Projekt dostosowuje system prawa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 17 października 2017 r. (sygn. akt S 1/17). Jego pełna treść wraz z uzasadnieniem została ogłoszona w OTK ZU A, poz. 66.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK, w związku z postanowieniem z dnia 4 października 2017 r. (sygn. akt SK 28/16), postanowił w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawić Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych.

2.2. Przepis nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (art. 14a ust. 4) przewidywał, że „obowiązkiem gminy jest zapewnienie niepełnosprawnym dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym na podstawie art. 14 ust. 1a bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, innej formy wychowania przedszkolnego lub ośrodka umożliwiającego dzieciom, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, albo zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, opiekunowie lub opiekunowie prawni”.

Drugi zaskarżony przepis, art. 17 ust. 3a pkt 3, stanowił, że „obowiązkiem gminy jest: (...) zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt 1 i 2, oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka, wymienionych w pkt 1 i 2, na zasadach określonych w umowie zawartej

między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice”. (Zgodnie z przywołanym art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 obowiązkiem gminy jest: 1) zapewnienie uczniom niepełnosprawnym, których kształcenie i wychowanie odbywa się na podstawie art. 71b, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym - także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia; 2) zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25 roku życia).

Ustawa w zaskarżonych przepisach przewiduje, że do gminy należy albo **obowiązek zapewnienia niepełnosprawnym dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższego przedszkola lub szkoły** albo **obowiązek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) i rodzicami lub opiekunami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice lub opiekunowie**. Przepisy nie przewidują zaś **kryteriów określania stawek zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna**. W praktyce wójtowie ustalali w drodze zarządzenia wzorce umów określające wysokość zwracanych kosztów przejazdu, będące podstawą zawieranych umów. Koszty w poszczególnych gminach zwraca się **w różnej wysokości, niekiedy dalekiej od rzeczywistych**.

2.3. W skardze konstytucyjnej, w sprawie której TK umorzył postępowanie z przyczyn formalnych, ale wydał postanowienie sygnalizacyjne, zarzucono powyższym przepisom niezgodność z kilkoma przepisami Konstytucji. Te ostatnie stanowią, że rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71 ust. 1 zd. 2); osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69); Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2); władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia; w tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów; warunki udzielania pomocy

określa ustawa (art. 70 ust. 4); każdy ma prawo do nauki (art. 70 ust. 1 zd. 1); wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane w skardze przepisy „umożliwiają organowi gminy ustalenie stawek zwrotu kosztów dowozu według różnych kryteriów i, w rezultacie, w różnych wysokościach, niekiedy na tak niskim poziomie, że kwota refundacji w tak istotny sposób różni się od kosztów faktycznie poniesionych przez rodziców, że prowadzi to do ograniczenia treści (istoty) prawa do zwrotu kosztów przyznanego rodzicom (opiekunom). Taka sytuacja skutkuje tym, że z jednej strony, prawo do zwrotu niekiedy może przybierać formę prawa iluzorycznego (np. refundacja kosztów dowozu według ceny najtańszego biletu ulgowego na danej trasie), z drugiej strony zaś, adresaci tego prawa nie mogą ustalić najważniejszego elementu tego prawa - choćby minimalnej jego wartości - na podstawie regulacji ustawowej. Ten ostatni argument przemawia za naruszeniem przez zakwestionowane przepisy nie tylko art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ale także zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)”. W opinii Prokuratora, kwestionowana regulacja „prowadzi, w skali kraju, do zróżnicowania sytuacji prawnej rodzin, w których wychowywane są niepełnosprawne dzieci objęte obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym (podmioty podobne), w zakresie treści prawa do zwrotu kosztów dowozu na podstawie kryterium miejsca zamieszkania (...). Na podstawie tego kryterium pośrednio następuje też zróżnicowanie zakresu pomocy dla uczniów niepełnosprawnych, co nie sprzyja wyrównywaniu szans edukacyjnych niepełnosprawnych dzieci i w ten sposób ogranicza prawo do nauki”. Zdaniem autora skargi konstytucyjnej przepisy „naruszają Konstytucję przez to, że statuuje obowiązek zwrotu kosztów transportu dzieci niepełnosprawnych w sposób ogólny. Ustawodawca nie sformułował wytycznych (przesłanek), którymi powinny kierować się strony (tj. gmina oraz rodzice dziecka niepełnosprawnego), ustalając wysokość (stawki) zwrotu kosztów; ustawodawca nie sprecyzował, czy «dojazd do szkoły» obejmuje także powrót opiekuna do domu i ponowny dojazd w celu odebrania dziecka ze szkoły”.

Wójtowie wydają niekiedy w tych sprawach zarządzenia zawierające wzór umowy o zwrocie kosztów. Sądy administracyjne rozpatrujące skargę na zarządzenie wójta, przyjęły, że zarządzenie wójta w sprawie zwrotu kosztów nie narusza prawa, jest ono bowiem skierowane do urzędników gminy przygotowujących jedynie projekt konkretnej umowy, a o zwrocie kosztów zgodnie z ustawą decyduje zawarta ostatecznie umowa. Z kolei treść tej

umowy (wysokość zwrotu kosztów) nie jest regulowana przez ustawę, nie podlega zatem ocenie sądu administracyjnego.

2.4. TK umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej SK 28/16. Jednakże, choć nie wydał wyroku, „podzielił argumenty (...) że w świetle wskazanych wzorców konstytucyjnych konieczne jest wprowadzenie bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do placówek oświatowych. (...) Przyznanie ustawowego uprawnienia przy równoczesnym braku określenia zasad jego realizacji prowadzi do zróżnicowania warunków zwrotu kosztów w poszczególnych gminach. Częstą praktyką jest określanie zasad zwrotu kosztów w zarządzeniach wydanych przez wójta (...) i odwoływanie się w nich do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (...). Rozporządzenie to, z uwagi na odmienne *ratio legis*, nie odpowiada celowi zakwestionowanej regulacji, którym jest zapewnienie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dowozu do placówek oświatowych osobom wychowującym dzieci niepełnosprawne. Zamiar ustawodawcy, aby zapewnić możliwość elastycznego dostosowywania przyznawanych świadczeń w zależności od indywidualnych potrzeb danych podmiotów, nie został zrealizowany w sposób należyty. Brak kryteriów sposobu ustalania wysokości stawek zwrotu kosztów czyni *de facto* uprawnienie rodziców niepełnym i nie pozwala na określenie jego rzeczywistej treści, pozostawiając zobowiązanim organom możliwość narzucania jednostronnych warunków”.

„Do prawodawcy należy wskazanie konkretnych kryteriów zwrotu kosztów przejazdu oraz decyzja, czy kryteria te powinny być określone w ustawie, czy w akcie wykonawczym. Trybunał wskazuje jedynie, że kryteria te powinny, z jednej strony, uwzględniać zróżnicowaną sytuację gmin (wiejskich, miejskich, położonych w rejonach górskich) i ewentualnie stopień niepełnosprawności dziecka, zaś z drugiej strony, relację, w jakiej ustawa z 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe [która powieliła przepisy zaskarżonej i nieobowiązującej już ustawy o systemie oświaty] pozostaje w stosunku do innych aktów normatywnych przewidujących pomoc dla dzieci niepełnosprawnych”.

Zdaniem TK „nieuregulowanie warunków realizacji zadania gminy dotyczącego zwrotu kosztów przejazdu oznacza, iż w systemie prawnym brakuje norm, których wprowadzenie jest obowiązkiem prawodawcy wynikającym z przepisów Konstytucji. Adresatami

zakwestionowanych przepisów są rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne, do których odnosi się pojęcie rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. W świetle art. 69 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji niezbędne jest ukształtowanie zakwestionowanej regulacji, mającej na celu wyrównywanie szans edukacyjnych, w sposób zapewniający wszystkim podmiotom podobnym równy dostęp do tego rodzaju formy pomocy władz publicznych”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Marszałek Sejmu w postępowaniu przed TK „wskazał, że zaskarżone ustawowe normy prawne, niezależnie od wydawanych w celu ich realizacji zarządzeń, jednoznacznie przesadzają, że umowa jest właściwą i jedyną formą załatwienia spraw z zakresu dowozu dzieci do szkoły. Takie rozumienie zaskarżonych przepisów znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Umowa o zwrot kosztów, będąc niewładczą formą działania administracji publicznej, poddana jest w całości reżimowi prawa cywilnego, a występujące na jej tle spory podlegają kompetencji sądów cywilnych. Jak wynika z kształtującej się praktyki stosowania zaskarżonych przepisów, rodzice dzieci z niepełnosprawnością występują do sądów powszechnych z powództwem przeciwko gminie z tytułu np. bezpodstawnego wzbogacenia, jeśli wójt odmawia zwrotu kosztów lub je znacząco zaniża. Sądy powszechne nie ograniczają zwrotu kosztów transportu do dystansu, jaki pokonuje każdorazowo któreś z rodziców z dzieckiem, ale uwzględniają również inne okoliczności, jak np. konieczność samodzielnego dojazdu matki czy ojca do szkoły. Oceniają także sytuację faktyczną rodziców, np. rodzaj samochodu, zużycie paliwa, liczbę dzieci przewożonych jednym samochodem itd. Sądy podkreślają przy tym umowny charakter stosunku prawnego łączącego gminę z rodzicami w zakresie zwrotu kosztów podróży i wynikającą z niego równość stron”.

W związku z realizacją postanowienia sygnalizacyjnego TK można sformułować następujące spostrzeżenia.

1. Umowa między wójtem a rodzicami jest dogodną formą refundacji kosztów, ponieważ pozwala na wzięcie pod uwagę faktycznych, indywidualnych kosztów ponoszonych przez rodziców z tytułu dowożenia dzieci do szkoły; z drugiej strony może powodować nieuzasadnione zróżnicowanie w wysokości refundacji.

2. W ustawie brak jest jakichkolwiek kryteriów ustalania wysokości refundacji. Określenie „zwrot kosztów przejazdu ucznia i opiekuna” sugeruje, że chodzi o pełną refundację, jednakże następujące po nim określenie „na zasadach określonych w umowie” może być odczytane, jako możliwość niepełnej refundacji. Trzeba jednak przyjąć, że to ostatecznie określenie oznacza umowne przejęcie przez rodziców leżącego na gminie obowiązku dowożenia dzieci, pod warunkiem: 1) zwrotu przez gminę (rzeczywistych) kosztów przewozu, 2) uzgodnienia takiej formy przewozu, która będzie dogodna dla rodziców i niezbyt kosztowna dla gminy.

W konsekwencji proponuje się utrzymanie umownej formy zwrotu kosztów i utrzymanie zasady pełnej refundacji rzeczywistych kosztów. **Legislacyjną nowością będzie wprowadzenie do systemu prawa kryteriów, którymi powinny kierować się strony określając koszty przejazdu** poprzez upoważnienie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia, w którym określi kryteria ustalania kosztów przewozu. Zaproponowany przepis pozwoli m.in. inaczej ustalać koszty w przypadku, gdy opiekun dowozi dziecko do placówki oświatowej leżącej na trasie jego przejazdu z domu do pracy, a inaczej w przypadku, gdy opiekun zmuszony jest w tym celu zmienić, wydłużyć trasę jego przejazdu, albo wyruszyć wcześniej w osobną podróż z domu do szkoły. Osobno będzie można traktować też przypadki, gdy opiekun, w celu dowozu dziecka, używa innego samochodu, który np. spala więcej paliwa. Można będzie też odpowiednio potraktować przypadki, gdy dziecko dowożone jest przez inną, niż opiekun prawną osobę. Nie można też wykluczyć sytuacji, że zwrot kosztów będzie polegał na zwrocie kosztów, niezbędnej do przewozu dziecka niepełnosprawnego, zmiany wyposażenia pojazdu. Wszelkie tego rodzaju przypadki nie powinny być wykluczone przez rozporządzenie. Przekazanie do uregulowania kryteriów ustalania kosztów przejazdu ministrowi, pozwoli na elastyczne dostosowanie treści przepisów do sygnałów pojawiających się w początkowym okresie ich obowiązywania.

Przepisy, tak jak dotychczas, będą obejmować także zwrot kosztów przejazdu dzieci i uczniów pełnosprawnych zamieszkujących w odległości większej niż 3 lub 4 km od szkoły. Objęte są one również obowiązkiem przewozu przez gminę z możliwością jego umownego przeniesienia na opiekunów.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu:*Ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe***Data sporządzenia:** 12 lipca 2019 r.**Przedstawiciel wnioskodawcy:**

senator Aleksander Szwed

Źródło: postanowienie TK**Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:**

Danuta Drypa, legislator, tel. 22 694 9192

Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338

Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097

Nr druku: 761, 761 S**OCENA SKUTKÓW REGULACJI****1. Jaki problem jest rozwiązywany?**

Z uwagi na brak ogólnie obowiązujących w skali kraju kryteriów, na podstawie których jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do wyliczenia wysokości kwoty, która jest zwracana rodzicom lub opiekunom, w związku z kosztami jakie ponoszą, dowożąc dziecko niepełnosprawne do szkoły, zachodzą przypadki polegające na tym, że gminy zwracają wydatki z tego tytułu w kwotach, które nie zapewniają refundacji rzeczywiście poniesionych kosztów przejazdu opiekuna wraz z dzieckiem niepełnosprawnym do szkoły. W związku z występowaniem tego problemu Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące celowości podjęcia działań ustawodawczych zmierzających do uregulowania kwestii zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

W celu rozwiązania problemu związanego z ustalaniem wysokości kwoty, którą jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest zwrócić rodzicom, którzy dowożą dzieci niepełnosprawne do szkoły, konieczne jest wprowadzenie szczegółowej zasady kalkulacji tych kosztów. Proponuje się w *ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148) wprowadzić odpowiednią formułę, która powinna być stosowana przy obliczaniu przysługującej rodzicom kwoty zwrotu. W projekcie ustawy proponuje się, aby zwrot kosztów jednorazowego przewozu obliczany był według następującego wzoru:

$$\text{koszt} = (a - b) \cdot cd / 100$$

gdzie:

- a – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do miejsca nauki dziecka (szkoła, przedszkole...) i z powrotem, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy,
- b – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy, jeżeli nie wykonywałby przewozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły,
- c – średnia cena jednostki paliwa w danej gminie, właściwego dla danego pojazdu,
- d – średnie zużycie paliwa na 100 km dla danego pojazdu według danych producenta pojazdu,

pozostałe zasady zwrotu kosztów są następujące:

- zwrot kosztów przewozu następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami,
- rodzice, którzy zawarli umowę o zwrot kosztów przejazdu dziecka niepełnosprawnego do szkoły mogą ją wypowiedzieć w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Efektom projektowanej ustawy będzie urealnienie kwoty zwracanej przez jednostkę samorządu terytorialnego rodzicom w związku z ponoszonymi kosztami dowożenia dziecka do szkoły, nastąpi dostosowanie systemu prawa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2017 r. (sygn. akt S 1/17).

Komisje rozpatrywały także wariant regulacji w którym zasada obliczenia kwoty zwrotu kosztów jednorazowego przewozu dziecka niepełnosprawnego przez rodziców do szkoły określona była według następującego wzoru:

$$\text{koszt} = (a - b) \cdot c$$

gdzie:

- a – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania do miejsca nauki dziecka (szkoła, przedszkole...) i z powrotem, a także przewozu rodzica z tego miejsca do miejsca zamieszkania lub miejsca pracy,
- b – liczba kilometrów przewozu drogami publicznymi z miejsca zamieszkania rodzica do miejsca pracy, jeżeli nie wykonywałby przewozu dziecka niepełnosprawnego do szkoły,
- c – stawka za 1 km przebiegu pojazdu określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, 60 i 125).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
rodzice lub opiekunowie, którzy dowożą dzieci niepełnosprawne do szkoły	ok. 10.000 dzieci	szacunki własne	ujednoczenie zasad zwrotu kosztów, urealnienie kwoty zwracanej przez gminy w związku z kosztami dowożenia dziecka do szkoły
wójt, burmistrz, prezydent miasta			obowiązek sporządzania umów dot. zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna do szkoły
gminy	2.477	GUS	zwrot rodzicom lub opiekunom wydatków z tytułu dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt *ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe* w dniu 13 kwietnia 2018 r. został przesłany do konsultacji z terminem na wyrażenie opinii do dnia 7 maja 2018 r.: Ministrowi Edukacji Narodowej, Ministrowi Finansów, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrowi Infrastruktury, Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Państwowemu Funduszowi Osób Niepełnosprawnych, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a także Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia, Burmistrzowi Zwierzyńca, Burmistrzowi Miasta Zagórów, Prezydentowi Gdyni, Prezydentowi Białegostoku w celu uzyskania danych do Oceny Skutków Regulacji.

Projekt zawarty w druku nr 761 przewidywał wprowadzenie do systemu prawa kryteriów ustalania kosztów przejazdu poprzez upoważnienie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia tych kryteriów w drodze rozporządzenia.

Minister Edukacji Narodowej wyraził pogląd, że koszty dowozu zapewnianego przez rodziców (opiekunów prawnych) ich niepełnosprawnym dzieciom w czasie przewozu do najbliższej szkoły zależą od bardzo wielu czynników, co powoduje ich zróżnicowanie w skali kraju i są pokrywane przez gminy z dochodów własnych – nie z części oświatowej subwencji ogólnej. Zdaniem MEN – ustalanie kryteriów kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna, w przypadku gdy dowóz i opiekę zapewniają rodzice, należałoby uregulować na poziomie innych przepisów niż przepisy prawa oświatowego. W opinii Ministra Edukacji Narodowej byłoby bardziej zasadnym, aby przedmiotowe rozporządzenie określające kryteria ustalania kosztów przejazdu wydał minister infrastruktury kierujący działami administracji rządowej w zakresie łączności i transportu w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyraził pogląd, że utrzymanie umownej formy zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, wraz z wprowadzeniem do systemu prawa kryteriów, na podstawie których zostanie określona ich wysokość w umowie – zasługuje na uwzględnienie, regulacja wychodzi naprzeciw zaleceniom zawartym w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że przedmiotowa problematyka wykracza poza zakres działania resortu spraw wewnętrznych i administracji, do wyrażenia opinii w zakresie przedmiotowego projektu właściwym pozostaje minister do spraw oświaty.

Związek Powiatów Polskich wyraził opinię, że zasady zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnego ucznia i opiekuna do placówek oświatowych powinny być jasne i precyzyjnie skonstruowane, dlatego główna uwaga dotyczyła niejasności treści zaproponowanego art. 39a. Zdaniem ZPP treść delegacji ustawowej powinna w sposób jednoznaczny i precyzyjny wyjaśnić, co będzie przedmiotem regulacji rozporządzenia.

Naczelnny Sąd Administracyjny poinformował, że nie zgłasza uwag do przedstawionego projektu.

Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej wyraziła pogląd, że projektowana regulacja przyjmuje przeniesienie kryteriów ustalania kosztów przejazdu na poziom rozporządzenia. Jednakże projekt nie zawiera odpowiednich przepisów materialnych na poziomie regulacji ustawowej, które pozwoliłyby zdekodować, o jakie kryteria może chodzić i od czego może być uzależniona wysokość zwrotu. Przyjęte rozwiązanie wydaje się nie spełniać kryteriów z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Prokuratura Generalna RP proponuje określenie w ustawie kryteriów ustalania kosztów przewozu.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych popiera przedmiotowy projekt ustawy i nie zgłasza uwag.

Minister Finansów stwierdził, że projektowany przepis i uzasadnienie projektu, w którym wyjaśniono, że mają być zwracane rzeczywiste koszty przejazdu jest niespójny z intencją postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślono konieczność wprowadzenia bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej zwrotu kosztów dowozu niepełnosprawnych dzieci do szkół i placówek oświatowych. W związku z powyższym zaproponowano, wykreślenie w art. 1 projektu ustawy, w treści projektowanego art. 39a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe wyrazu „rzeczywistych” oraz uzupełnienie katalogu wytycznych w delegacji do wydania rozporządzenia o wskazane przez Trybunał Konstytucyjny zróżnicowanie gmin.

Rzecznik Praw Obywatelskich z satysfakcją odnotował podjęcie inicjatywy ustawodawczej, gdyż ułatwienia w zakresie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów niepełnosprawnych stanowi narzędzie realizacji prawa do edukacji. Ponadto wskazał liczne problemy dotyczące treści umów, które są zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego z rodzicami. Rzecznik Praw Obywatelskich odnosząc się do projektu ustawy, aby wyeliminować ewentualne wątpliwości interpretacyjne, stwierdził, że zasadne byłoby zrezygnowanie z użycia określenia „optymalny” w projektowanym przepisie art. 39a.

Minister Infrastruktury wyraził pozytywną opinię do projektu ustawy i negatywne stanowisko do stanowiska MEN dotyczące wskazania Ministra Infrastruktury, jako organu właściwego do wydania przepisów określających kryteria ustalania kosztów przejazdu dzieci do szkół.

Urząd Miasta Gdyni, Urząd Miejski w Białymstoku oraz Zagórów, Zwierzyniec i Bogatynia przekazały dane odnośnie do wysokości wydatków poniesionych na realizację zadania dowozu dzieci i uczniów niepełnosprawnych do szkół i placówek oświatowych.

Konsultacje społeczne. W ramach konsultacji społecznych przekazano 14 uwag.

W dniu 11 lipca 2019 r. wpłynęła opinia, w której Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił do rozważenia wątpliwości i zastrzeżenia zgłaszane do procedowanego projektu ustawy przez rodziców dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.
JST	0	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.
Saldo ogółem	0	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.
JST	0	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.

Źródła finansowania budżety jednostek samorządu terytorialnego (gmin)

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Z dokonanej analizy nasuwają się następujące wnioski:

- wpływ zmienionych zasad zwrotu kosztów rodzicom, którzy dowożą dzieci niepełnosprawne do szkoły na wydatki sektora finansów publicznych (gmin) będzie nieduży, gdyż prawdopodobnie będą na zbliżonym poziomie do obecnie ponoszonych przez gminy wydatków z tego tytułu, dlatego w tabeli skutki ilościowe regulacji oznaczono b.z.

Obecne wydatki gmin prawdopodobnie zawierają się w przedziale od 14,8 mln zł do 17,1 mln zł na rok. Wysokość tych wydatków oszacowano przyjmując następujące założenia:

- liczba dzieci dowożonych 10.000;
- przeciętna roczna kwota obecnie zwracana rodzicom prawdopodobnie mieści się w przedziale od 1.477 do 1.708 zł/ucznia; przedział określono na podstawie danych uzyskanych w procesie konsultacji, kwoty refundowane przez: Białystok i Zwierzyniec.

Szacuje się, że po zmianie przepisów łączne wydatki gmin z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowożenia dzieci niepełnosprawne do szkół mogą wynosić ok. 15,9 mln zł na rok.

Szacunek skutków projektowanej ustawy sporządzony został przy następujących założeniach:

- liczba dzieci dowożonych wynosi 10.000;
- przeciętna długość drogi z domu do szkoły ok. 6,1 km;
- przeciętna długość drogi z domu do pracy ok. 24,1 km;
- przeciętna długość drogi dom-szkoła-praca minus dom-praca ok. 4,9 km;
- udział rodziców dojeżdżających do pracy 32,5%. W związku z tym przyjęto: 4 kursy o długości drogi dom-szkoła dla rodziców nie dojeżdżających do pracy, 2 kursy o długości drogi dom-szkoła-praca minus dom-praca dla dojeżdżających do pracy,
- liczba dni nauki 180;
- przeciętna roczna kwota obecnie zwracana rodzicom prawdopodobnie mieści się w przedziale od 1.477 do 1.708 zł/ucznia; przedział określono na podstawie danych uzyskanych w procesie konsultacji, kwoty refundowane przez: Białystok i Zwierzyniec,
- przeciętne zużycie paliwa samochodów używanych przez rodziców 9 l/100 km,
- cena paliwa 5 zł/l.

Tabela nr 1: Szacunek skutków projektowanej ustawy dla gmin.

	jedn.	zasada zwrotu kosztów zużycie paliwa	komentarz
zalożenia			
liczba dzieci dowożonych	osób	10 000	
przeciętna długość drogi:			
dom - szkoła	km	6,1	wielkość wyliczona na podstawie danych Ministerstwa Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej
dom - praca		24,1	wielkość wyliczona na podstawie danych PMR, "Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy"; Zofia Bednarowska, Sebastian Perweł; 2013 r.
droga (dom-szkoła-praca minus dom-praca)		4,9	wielkość oszacowana metodą Monte Carlo
udział rodziców dojeżdżających do pracy	%	32,5%	na poziomie udziału pracowników najemnych dojeżdżających do pracy w ogólnej ich liczbie, dane GUS
liczba dni nauki	dni	180	założenie własne
obliczenia: długość drogi dowożenia			
dom - szkoła; szkoła - dom	km/rok	29 661 397	rodzic nie dojeżdża do pracy (4 przejazdy; dom - szkoła)
droga (dom-szkoła-praca minus dom-praca)		5 759 441	rodzic dojeżdża do pracy; 2 przejazdy
ogółem		35 420 838	
obliczenia: wydatków gmin z tytułu zwrotu kosztów			
łącznie wydatki gmin wg projektowanych przepisów	mIn zł/rok	15,9	założenia: przeciętne zużycie paliwa ok. 9 l/100; cena paliwa 5 zł/l
scenariusz bazowy, szacunek wysokości wydatków gmin obecnie ponoszonych z tytułu zwrotu kosztów rodzicom			
założenie: przeciętna kwota kosztów zwróconych rodzicom przez gminy	zł/rok/uczni a	1 477	dane nadesłane w procesie konsultacji; Białystok i Zwierzyniec
		1 708	
łącznie wydatki gmin wg obowiązujących przepisów	mIn zł/rok	14,8	przy założeniu, że przeciętna kwota obecnie zwracana przez gminy wynosi ok. 1.477 zł/rok
		17,1	przy założeniu, że przeciętna kwota obecnie zwracana przez gminy wynosi ok. 1.708 zł/rok
skutki regulacji (wzrost lub zmniejszenie wydatków)			
zmiana wydatków gmin po wejściu w życie projektowanej ustawy	mIn zł/rok	1,2	przy założeniu, że przeciętna kwota obecnie zwracana przez gminy wynosi ok. 1.477 zł/rok
		-1,1	przy założeniu, że przeciętna kwota obecnie zwracana przez gminy wynosi ok. 1.708 zł/rok

Źródło: Obliczenia własne.

2. **projektowana ustawa będzie miała prawdopodobnie nieznaczny wpływ na sytuację finansową poszczególnych gmin.** Ujednolicenie sposobu kalkulacji kwoty zwracanej rodzicom przez gminy w związku z ponoszonymi kosztami dowożenia dzieci prawdopodobnie nie wpłynie w sposób istotny na sytuację finansową poszczególnej gminy, gdyż udział wydatków z tego tytułu w dochodach ogółem gminy kształtuje się na niskim poziomie. Dla gmin, które przesłały dane w procesie konsultacji wskaźnik ten kształtował się następująco: Gdynia 0,04%, Białystok 0,03%, Zwierzyniec 0,01%, Bogatynia 0%.

Tabela nr 2: Udział wydatków gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły w dochodach ogółem gminy.

		Gdynia	Białystok	Bogatynia	Zwierzyniec
dane przesłane przez władze gmin					
wydatki gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły	zł/rok	495 864	410 522	brak umów	1 708
liczba dzieci niepełnosprawnych dowożonych do szkoły przez rodziców	osób	100	278	0	1
obliczenia					
przeciętna kwota kosztów zwróconych rodzicom przez gminę z tytułu dowożenia dziecka niepełnosprawnego do szkoły	zł/rok	4 959	1 477	0	1 708
wydatki gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły	zł/rok	495864	410522	brak umów	1708
	mIn zł/rok	0,495864	0,410522		0,001708
dochody ogółem gminy, dane GUS, budżety gmin w 2016 r.	mIn zł	1 235,9	1 566,1		25,9
udział wydatków gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkół w dochodach gminy		0,04%	0,03%	0%	0,01%

Źródło: Dane gminy, obliczenia własne.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.	b.z.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Regulacja będzie oddziaływała na rodziny, które dowożą dzieci niepełnosprawne do szkoły. Przyjęcie formuły kalkulacji kosztu, która uwzględnia zużycie paliwa prawdopodobnie nie wpłynie w sposób istotny na wysokość kwot zwracanych w skali ogółem, dlatego w tabeli skutki ilościowe regulacji oznaczono jako b.z. Jednakże z uwagi na to, że dotychczas gminy stosowały różne stawki zwrotu za przejazd samochodem drogi o długości 1 km dlatego ujednoczenie formuły może powodować skutki dla poszczególnych rodzin w postaci zmiany wysokości refundowanej kwoty.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu ustawy będą miały zastosowanie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja ustawy powinna być przeprowadzona po upływie 3 lat od dnia wejścia jej w życie i powinna ukazywać wpływ regulacji na wydatki gmin.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Informacje dodatkowe: opis metodologii, źródeł danych, obliczeń i wyników.

Informacje dodatkowe:

opis metodologii, źródeł danych, obliczeń i wyników.

Metodologia. W celu sporządzenia oceny skutków regulacji należało sytuację podlegającą regulacji przedstawić przy pomocy modelu, który w uproszczony i abstrakcyjny sposób odzwierciedla analizowaną rzeczywistość na tyle dokładnie, aby można było wyciągnąć wnioski odnośnie do skutków jakie mogą wynikać po wejściu w życie projektowanych przepisów. W przypadku przedmiotowej ustawy zastosowany został model matematyczny, który wyraża zależność wydatków gmin z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły jako funkcję następujących czynników (zmiennych):

gdzie:

- (n) - liczby dzieci niepełnosprawnych dowożonych przez rodziców do szkół,
- (l_i) - długości drogi dowożenia,
- (d_i) - liczby dni nauki,
- (s_i) – kwota zwrotu za przejazd samochodem drogi o długości za 1 km,
- indeks (i) oznacza, że wartości dotyczą konkretnego przypadku dowożenia przez rodziców dziecka.

Postać analityczna funkcji wyrażającej wydatki gmin jest następująca:

$$W_{jst} = \sum_{i=1}^n l_i \cdot d_i \cdot S_i \quad (\text{wzór 1})$$

Z uwagi na braku danych ilustrujących sytuację dowożenia dla wszystkich przypadków dlatego rachunek skutków musi być oparty na wielkościach przeciętnych, w szczególności długości drogi dowożenia. W związku z tym wzór (1) zostaje sprowadzony do następującej postaci

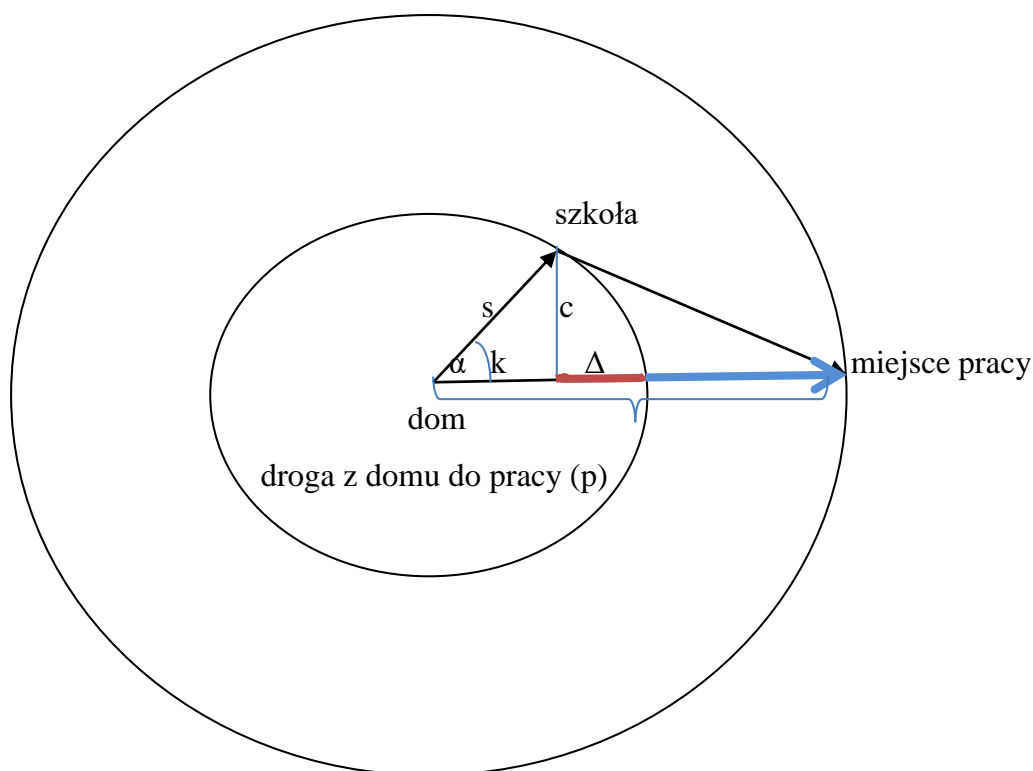
$$W_{jst} = n \cdot l \cdot d \cdot S \quad (\text{wzór 2})$$

gdzie:

- (n) - liczba dzieci niepełnosprawnych dowożonych przez rodziców do szkół,
- (l) - przeciętna długość drogi dowożenia,
- (d) - liczba dni nauki,
- (s) - kwota zwrotu za przejazd samochodem drogi o długości za 1 km.

Pogłębiona analiza zagadnienia dowożenia przez rodziców dzieci niepełnosprawnych do szkoły doprowadziła do wniosku, że zagadnienie jest bardzo złożone i trudne do rozwiązania w sposób analityczny. Długość drogi ze szkoły do pracy zależy od wzajemnego usytuowania tych obiektów w przestrzeni, dla każdego jednostkowego przypadku wielkość ta jest inna. Technika, która umożliwia rozwiązywanie takich złożonych zagadnień jest metoda Monte Carlo. Technika ta wymaga sporządzenia modelu matematycznego badanej sytuacji, napisania algorytmu obliczenia poszukiwanej wielkości, następnie dokonaniu symulacji N-razy zdarzeń losowych tak, aby każdy eksperyment był niezależny od poprzednich, ostatecznie uzyskane wyniki doświadczeń należy uśrednić. Szacowana zmienna zależna determinowana jest przez zmienne niezależne, które mają charakter losowy o znanym rozkładzie, wartości tych zmiennych generowane są w sposób przypadkowy. W badanej sytuacji, aby oszacować przeciętną długość drogi ze szkoły do pracy (zmienna zależna) należało sporządzić model przestrzenny analizowanej sytuacji, który umożliwi wyprowadzenie wzoru funkcji wyrażającej poszukiwaną wielkość, długość drogi ze szkoły do pracy, w postaci analitycznej.

Schemat nr 1: Model przestrzenny dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkół przez rodziców.



Analiza powyższego schematu pozwoliła stwierdzić, że dla danego przypadku dowożenia dziecka niepełnosprawnego do szkoły przez rodziców długość drogi dojazdu ze szkoły do pracy może zostać wyrażona jako funkcja następujących zmiennych: długości drogi do szkoły, długości drogi do pracy oraz cosinusa kąta pomiędzy drogą do szkoły i drogą do pracy. Zależność tą wyraża następujący wzór:

$$l = \sqrt{s^2 + p^2 - 2 * p * s * \cos\alpha}$$

gdzie:

- l – długość drogi ze szkoły do pracy,
- s – długość drogi z domu do szkoły,
- p – długość drogi z domu do pracy,
- α – kąt pomiędzy drogą z domu do szkoły i drogą z domu do pracy.

Przeгляд źródeł danych doprowadził do wniosku, że dostępne są dane nt. długości drogi z domu do szkoły oraz z domu do pracy w związku z tym możliwe jest oszacowanie przeciętnej długości drogi ze szkoły do pracy przy zastosowaniu metody Monte Carlo. Kąt α pomiędzy drogą z domu do szkoły i drogą z domu do pracy. Wydaje się, że zmienna może z jednakowym prawdopodobieństwem wynoszącym $1/360$ przyjmować wartości w przedziale od 0^0 do 360^0 .

Opis źródeł danych.

- liczba dzieci niepełnosprawnych dowożonych do szkoły przez rodziców (zmienna oznaczona symbolem - n). Liczbę dzieci niepełnosprawnych przybliża statystyka uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Kształcenie specjalne organizowane jest dla dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej i odbywa się w funkcjonujących samodzielnie szkołach specjalnych lub w szkołach ogólnodostępnych. Jednakże uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, nie muszą być niepełnosprawni w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, podobnie jak uczniowie niepełnosprawni nie muszą mieć orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego.

Schemat nr 2: Organizacja kształcenia uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.¹

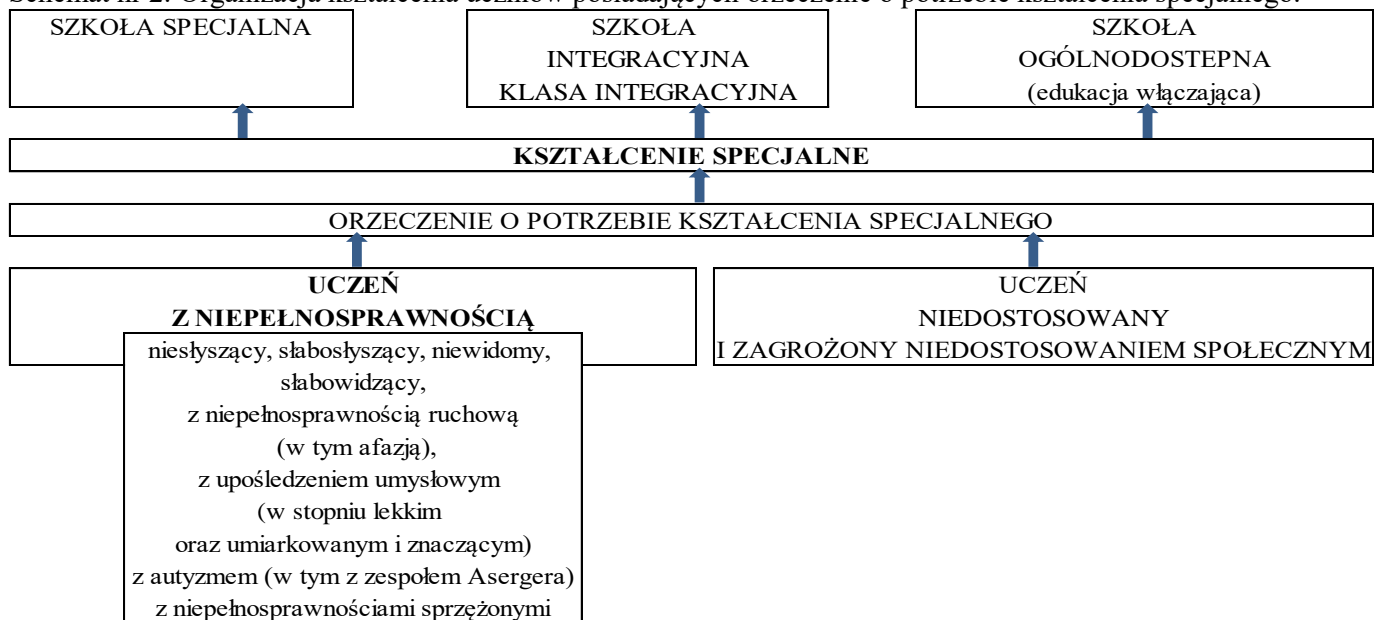


Tabela nr 3: Liczba uczniów objętych kształceniem specjalnym.

	szkoły podstawowe	gimnazja	łącznie
liczba uczniów ogółem	68 700	47 300	116 000
liczba uczniów w szkołach specjalnych	24 300	24 200	48 500
liczba uczniów w szkołach ogólnodostępnych	44 400	23 100	67 500

Źródło: GUS, „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016”.

Najwyższa Izba Kontroli w dokumencie „Wspieranie kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach”², określiła liczbę dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami na **184 tys.**

Tabela nr 4: Sposób zorganizowania dowożenia dzieci niepełnosprawnych do szkoły w gminie Sośnia.

	2013/2014		2014/2015	
	szt.	struktura	szt.	struktura
liczba uczniów dowożonych	212	100%	223	100%
liczba umów o zwrot kosztów	12	6%	8	4%
środkami komunikacji publicznej	3	1%	0	0%
samochodem osobowym	8	4%	6	3%
samochodem i środkami komunikacji	1	0,5%	2	1%
zorganizowany dowóz zbiorowy	200	94%	215	96%

Źródło: NIK, LPO.411.022.07.2015 R/15/001

Uwzględniając dane NIK i przyjmując wskaźnik udziału liczby dzieci niepełnosprawnych dowożonych przez rodziców na poziomie 5% (w przypadku gminy Zwierzyniec 5%, miasta Zagórów 7%, gminy Sośnia 5%) szacuje się liczbę dzieci niepełnosprawnych dowożonych przez rodziców do szkoły na ok. 10 tys.

¹Źródło: Na podstawie „Kształcenie uczniów z niepełnosprawnością w Polsce – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość”, Barbara Marcinkowska, Akademia Pedagogiki Specjalnej, Warszawa., Psychologia Wychowania, nr 7/2015, 205-219

²Źródło: NIK, dokument LKI.410.005.00.2017 Nr ewid. 18/2017/P/17/073/LKI

- dane dot. długości drogi z domu do szkoły przekazało Ministerstwo Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej.

Tabela nr 5: Dane dot. długości drogi z domu do szkoły.

odległość od szkoły obwodowej		Uprawnieni do dowożenia, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	Dowożeni na koszt gminy, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego
odległość od szkoły obwodowej	typ placówki		Liczba uczniów/wychowanków
powyżej 3 km	klasy "0" i dzieci 5 letnie	Dowożeni na koszt gminy	49 288
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	1 620
od 3-5 km	klasy I-IV Szkoły Podstawowej	Dowożeni na koszt gminy	149 000
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4 389
od 4-5 km	klasy V-VI Szkoły Podstawowej	Dowożeni na koszt gminy	64 229
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	2 341
	Gimnazja	Dowożeni na koszt gminy	96 582
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	3 200
od 5-10 km	Szkoła Podstawowa	Dowożeni na koszt gminy	80 693
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4 280
	Gimnazja	Dowożeni na koszt gminy	103 817
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4 288
powyżej 10 km	Szkoła Podstawowa	Dowożeni na koszt gminy	17 721
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	4 656
	Gimnazja	Dowożeni na koszt gminy	34 702
		w tym posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego	3 955

Źródło: Ministerstwo Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej.

Powyższe dane zostały poddane analizie, obliczony został rozkład prawdopodobieństwa, aby mogły być wykorzystane w metodzie Monte Carlo, (zmienna oznaczona symbolem - s).

Tabela nr 6: Dane dot. długości drogi z domu do szkoły wykorzystane w metodzie Monte Carlo.

odległość od szkoły obwodowej		uczniowie dowożeni na koszt gminy wg odległości		prawdopodobieństwo	skumulowane prawdopodobieństwo
	[km]	liczba uczniów	struktura		
powyżej 3 km	3	49 288	8%	0,083	0,083
od 3 - 5 km	4	149 000	25%	0,250	0,333
od 4 - 5 km	4,5	160 811	27%	0,270	0,602
od 5 - 10 km	7,5	184 510	31%	0,310	0,912
powyżej 10 km	15	52 423	9%	0,088	1,000
ogółem		596 032	100%	1,000	
przeciętna długość drogi do szkoły	[km]	6,1			

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy, Rodziny i Pomocy Społecznej.

- dane dot. długość drogi z domu do pracy zostały pozyskane z publikacji firmy konsultingowej PMR, "Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy", raport dostępny w internecie,

Tabela nr 7: Długość drogi z domu do pracy.

odległość dojazdu do pracy	procent pracujących
do 5 km	14%
od 6-10 km	22%
od 11-20 km	29%
od 21-50 km	25%
od 51-100 km	7%
powyżej 100 km	3%
ogółem	100%

Źródło: PMR, "Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy".

Powyższe dane poddane zostały analizie, obliczony został rozkład prawdopodobieństwa, aby mogły być wykorzystane w metodzie Monte Carlo, (zmienna oznaczona symbolem - p).

Tabela nr 8: Dane nt. długości drogi z domu do pracy wykorzystane w metodzie Monte Carlo.

odległość dojazdu do pracy		procent pracujących	skumulowane prawdopodobieństwo
	[km]		
do 5 km	2,5	14%	0,14
od 6-10 km	8	22%	0,36
od 11-20 km	15	29%	0,65
od 21-50 km	35	25%	0,90
od 51-100 km	75	7%	0,97
powyżej 100 km	120	3%	1,00
przeciętna długość drogi do pracy		24,1	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PMR, "Samochód najpopularniejszym środkiem transportu w dojazdach do pracy".

- **przykładowe stawki zwrotu kosztów przyjmowane przez gminy.** Gminy przyjmują różne stawki do kalkulacji kwoty wydatków zwracanych rodzicom, którzy dowożą dzieci niepełnosprawne do szkoły.

Tabela nr 9: Stawki zwrotu kosztów przyjmowane przez gminy.

gmina	stawka [zł/1 km]	uwagi
Imielin	0,5214	pojemność silnika do 900 cm ³
	0,8358	pojemność silnika > 900 cm ³
Gdynia	0,5214	pojemność silnika do 900 cm ³
	0,8358	pojemność silnika > 900 cm ³
Białystok	80% *0,5214	pojemność silnika do 900 cm ³
	80%* 0,8358	pojemność silnika > 900 cm ³
Szczecin	0,41	
Długołęka	0,45	
Siechnic	0,75	
Gubin	0,4	
Świętochłowice	na poziomie kosztów przewozu środkami komunikacji publicznej	

Źródło: internet

Tabela nr 10: Przedziały zużycia paliwa samochodów.

klasa samochodu	zużycie paliwa [l/100 km]	
auta klasy mini	min	5,1
	przeciętnie	6,0
	max	8,1
auta miejskie	min	4,8
	przeciętnie	6,6
	max	9,8
auta luksusowe	min	7,8
	przeciętnie	10,0
	max	14,1
auta kompaktowe	min	4,9
	przeciętnie	7,0
	max	10,9
auta klasy średniej	min	5,4
	przeciętnie	7,7
	max	14,5
auta klasy wyższej	min	6,8
	przeciętnie	10,5
	max	15,4
małe SUV-y i crossovery	min	4,8
	przeciętnie	8,0
	max	13,6
duże SUV-y	min	8,8
	przeciętnie	12,2
	max	19,5
auta sportowe i kabriolety	min	6,2
	przeciętnie	11,0
	max	16,9
minivany i kombi	min	5,6
	przeciętnie	8,0
	max	14,2

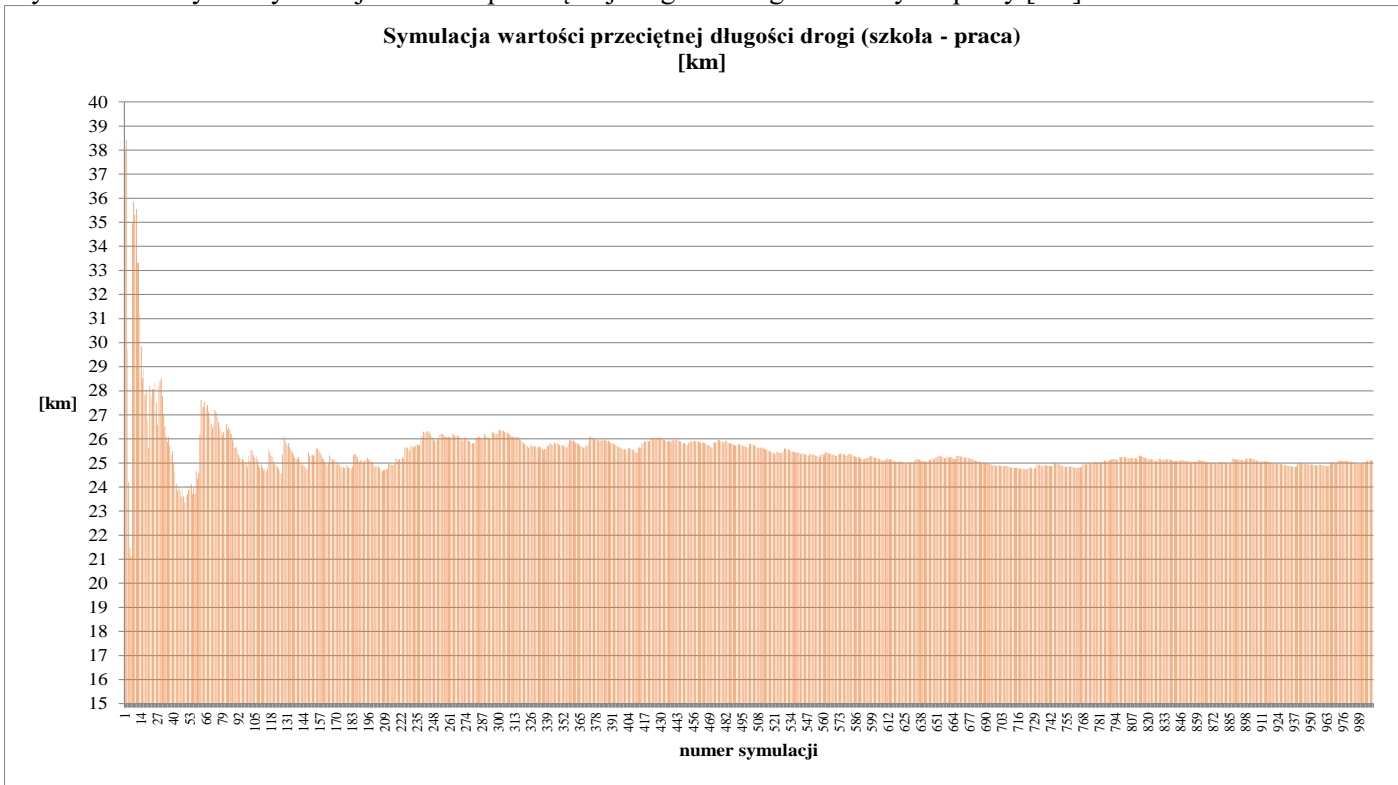
Źródło: Obliczenia własne, dane

<https://magazynauto.interia.pl/testy/testy-porownania/news-rzeczywiste-zuzycie-paliwa-420-modelei/podglad-wydruku.nId.1074079>.

Obliczenia.

Po wykonaniu obliczeń dla 1000 symulacji można zakładać, że przeciętna długość drogi ze szkoły do pracy wynosi **ok. 24,1 km**.

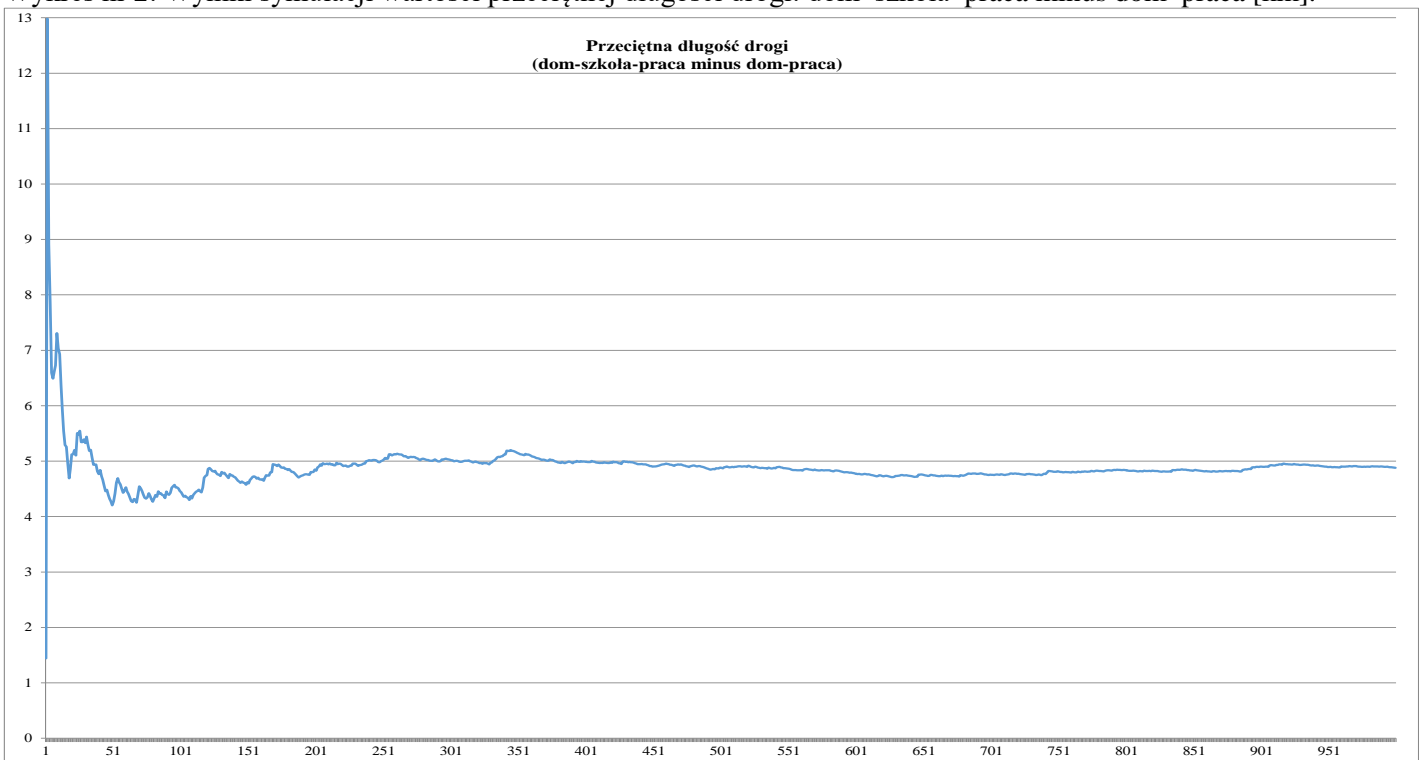
Wykres nr 1: Wyniki symulacji wartości przeciętnej długości drogi ze szkoły do pracy [km].



Źródło: Obliczenia własne.

Po wykonaniu obliczeń dla 1000 symulacji można zakładać, że przeciętna długość drogi dom-szkoła-praca – minus dom-praca wynosi **ok. 4,9 km**.

Wykres nr 2: Wyniki symulacji wartości przeciętnej długości drogi: dom-szkoła-praca minus dom-praca [km].



Źródło: Obliczenia własne.

Z dokonanej analizy nasuwa się wniosek, że **projektowana ustawa będzie miała prawdopodobnie nieznaczny wpływ na sytuację poszczególnych gmin**. Ujednolicenie zasad obliczania kwoty zwracanej rodzicom przez gminy, w związku z ponoszonymi przez nich kosztami dowożenia dzieci do szkół, może spowodować wzrost wydatków danej gminy. Jednakże ewentualny wzrost tej kategorii wydatków po wejściu w życie przedmiotowej regulacji prawdopodobnie nie wpłynie w sposób istotny na sytuację finansową gminy, gdyż udział tej kategorii wydatków w dochodach ogółem gminy kształtuje się na niskim poziomie. Udział ten dla gmin, które przesyłały dane w procesie konsultacji wynosił: Gdynia 0,04%, Białystok 0,03%, Zwierzyniec 0,01%, Bogatynia 0%.

Tabela nr 11: Udział wydatków gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowożenia dzieci niepełnosprawne do szkoły w dochodach ogółem gminy.

		Gdynia	Białystok	Bogatynia	Zwierzyniec
dane przesłane przez władze gmin					
wydatki gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły	zł/rok	495 864	410 522	brak umów	1 708
liczba dzieci niepełnosprawnych dowożonych do szkoły przez rodziców	osób	100	278	0	1
obliczenia					
przeciętna kwota kosztów zwróconych rodzicom przez gminę z tytułu dowożenia dziecka niepełnosprawnego do szkoły	zł/rok	4 959	1 477	0	1 708
wydatki gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły	zł/rok	495864	410522	brak umów	1708
	mln zł/rok	0,495864	0,410522		0,001708
dochody ogółem gminy, dane GUS, budżety gmin w 2016 r.	mln zł	1 235,9	1 566,1		25,9
udział wydatków gminy z tytułu zwrotu rodzicom kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkół w dochodach gminy		0,04%	0,03%	0%	0,01%

Zródło: Obliczenia własne na podstawie danych otrzymanych z gmin i publikacji GUS prezentujących dane budżetowe gmin.